

LA VIVIENDA SOCIAL EN LA GRANADA DE LA POSTGUERRA

MARÍA DEL PILAR PUERTAS CONTRERAS*

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la vivienda social en Granada en las décadas de los 40 y de los 50, estamos hablando no sólo de la satisfacción de una gran necesidad, sino también de cómo se ha desarrollado gran parte de nuestra ciudad: Con las promociones públicas de viviendas sociales, primero más tímidas y luego a gran escala, se ha diseñado el crecimiento urbano de Granada.

Pero ese crecimiento urbano está relacionado también con la existencia de unos instrumentos de planificación que, en teoría, ordenan los usos, dimensionan suelo para los mismos y permiten, en fin, un crecimiento racional en todo el municipio. Dentro de esos usos está el residencial y, dentro de éste, la vivienda obrera. Por tanto, dentro de un planteamiento lógico, la planificación urbana debe de ser la que facilite suelo para viviendas y equipamientos. Pero, como veremos a lo largo de este trabajo, el proceso durante esta época es al revés: la vivienda modesta se sitúa donde hay suelo barato, normalmente en suelo rural, debiendo con posterioridad adaptarse los instrumentos de planificación urbana a esas promociones fuera de ordenación en su inicio.

El primer instrumento de ordenación urbana de carácter general en Granada es el Plan de Alineaciones de 1951 limita el suelo urbano, aunque contempla unas zonas de ensanche en suelos de contacto. En 1947, en una exposición en el Palacio de las Columnas, se presenta al público lo que será dicho Plan: divide la ciudad en 16 zonas, asignándole a cada una ordenanza distinta y generando una expectativas de plusvalías que hace que los precios del suelo considerado como urbano y, especialmente, de ensanche suban considerablemente.

Sin embargo, el plan de Alineaciones es el resultado de un largo proceso iniciado en los años anteriores a la Guerra Civil y conformado cuando el Ayuntamiento de Granada convoca, poco antes del inicio de la guerra, un concurso para la redacción del plan de Reforma y Ensanche de la ciudad. A pesar de los acontecimientos bélicos, se consigue fallar dicho concurso en plena guerra civil (1937) y se siguen retomando los elementos urbanos básicos que lo habían originado. Quizás la existencia de varios hilos conductores (Gallego Burín, Francisco Robles, Miguel Olmedo...) haya posibilitado la continuidad en el tiempo (aunque con las debidas modificaciones programáticas) de un proyecto surgido en un régimen político (II República) totalmente distinto al que lo consolidó (Dictadura).

*. Departamento de Geografía Humana. Universidad de Granada. Director de la Tesis: JUAN JESÚS LARA VALLE. Fecha de lectura: 16 de marzo de 2012

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El proyecto de esta tesis, titulada «La vivienda social en la Granada de la postguerra», se presenta, hace casi 10 años, con unos objetivos y una metodología que se pueden sintetizar en dos puntos:

1. El elemento central de este trabajo es el análisis de los grupos de viviendas sociales de promoción pública que se levantan en Granada desde 1947 hasta 1960 aproximadamente, que hoy forman parte de los actuales barrios de la Chana y Zaidín, y que fueron construidas por los patronatos de «Nuestra Señora de las Angustias» y de «Santa Adela».
2. Esas promociones se levantan como respuesta a un problema (la falta de vivienda modesta) en cuya solución confluyen diferentes variables: demografía, situación política y económica, instrumentos legales tanto de promoción a la vivienda social como de planificación urbana, búsqueda de suelo donde construir etc.

Pero cuando se inicia la recopilación de documentación para esta tesis se hace patente la necesidad de añadir una serie de elementos para completar el conocimiento de esos objetivos primeros.

Uno de los elementos clave (a mi parecer) de todo este proceso es la actuación de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura. Este organismo, dependiente de la Delegación Nacional de Sindicatos, acabará convirtiéndose en el promotor público de viviendas sociales más importante del periodo en el que estuvo vigente (1939-1978). Y, por otro lado, al ser el primero en intervenir en suelos de contacto o en suelos rurales ha sido el inductor del crecimiento de parte de la Granada actual.

Por tanto, el periodo abarcado en esta Tesis se retrotrae en el tiempo a principios de los años 40, cuando la Obra empieza su actividad constructora en nuestra ciudad, convirtiéndose el conocimiento de la misma en otro de los objetivos de este trabajo.

Pero, las construcciones masivas de viviendas protegidas acogidas a la Ley 19 de abril de 1939 (objetivo central de esta tesis) son el resultado, por un lado, de un proceso que se inicia a mediados del siglo XIX con las leyes de reforma interior y ensanche y, por otro lado, de la legislación de promoción a la vivienda social que se inicia con la llamada Ley de Casas Baratas, creada en 1911 y reformada en 1921 y 1924.

Esto implica un nuevo retroceso en el tiempo hasta los años 20 que permita conocer los resultados de la aplicación de la Ley de Casas Baratas en Granada.

Y, entre las promociones de casas Baratas y las de viviendas protegidas, en plena guerra civil aparece la Obra Nacional de Construcción de Casas para Inválidos, Obreros y Empleados, creada por el general Queipo de Llano, con el objetivo de construir viviendas sociales en los territorios bajo su mando (como es el caso de Granada capital).

Por tanto, aunque el título de esta tesis se refiera a la postguerra, su contenido, en realidad, abarca un periodo más extenso al iniciarse en la década de los años 20.

El conocimiento de los distintos factores que influyen durante todo este periodo en la construcción de vivienda social serán, a su vez, objetivos de este trabajo.

Otro de los puntos importantes es el espacio físico sobre el que se levantan las viviendas protegidas. Este espacio tiene un papel económico y social en función de los usos que sobre él se organizan, usos que en gran medida están relacionados con la legislación urbanística del municipio al que pertenecen. Y esos suelos también tienen unos propietarios que van cambiando con el tiempo provocando, generalmente, la transformación de la propiedad original.

El conocimiento de todo este proceso que produce el paso de suelo rural (o de contacto) a suelo urbano y su representación gráfica, mediante el uso de instrumentos como la cartografía, el parcelario catastral o la fotografía aérea, es otro de los objetivos de este trabajo

Y, por fin, último objetivo de este trabajo es conocer la situación actual de estas barriadas de viviendas sociales, levantadas por promotores públicos o semipúblicos.

Finalmente, hay que destacar que esta variedad de elementos implica una metodología basada en un enfoque multisectorial, complejo porque está formado por elementos distintos y cambiantes y, por tanto, ha exigido la búsqueda de fuentes diversas en un intento de comprender todos los factores (políticos, sociales, económicos...) que confluyen en un mismo periodo, lo que conlleva un esfuerzo de síntesis para hacer comprensible la conexión de elementos tan diferentes.

CONTENIDO

El contenido de esta tesis se ha estructurado en seis capítulos ordenados cronológicamente en función de la consolidación de una determinada ley de promoción a la vivienda social:

- *El capítulo primero* está dedicado a la década de los años 20, abarcando desde la dictadura de Primo de Rivera hasta 1934, cuando los ayuntamientos republicanos son sustituidos por las gestoras impuestas por el gobierno central. El elemento de unión en este periodo es la ley de Casas Baratas y su materialización en nuestra ciudad: el barrio de Fígares y las casas municipales de las Eras de Cristo en el fracasado ensanche del mismo nombre, siendo ésta, la actuación más importante del urbanismo municipal de este periodo.
- *El capítulo segundo* comprende desde 1934 hasta que finaliza la guerra civil, el primero de abril de 1939. Durante esta época se levantan en nuestra ciudad las viviendas sociales de la Obra Nacional de Casas para Inválidos, Obreros y Empleados (en la Carretera de la Sierra, en el Camino de Ronda y en el Cercado Bajo de Cartuja) como una actuación puntual y con un marcado carácter propagandístico tal como corresponde al creador de la misma, el general Queipo de Llano.

En estos años de la guerra civil se consigue, por fin, fallar el concurso de anteproyectos para la redacción del plan de ensanche y reforma de la ciudad.

- *El capítulo tercero* comienza una vez que finaliza la guerra civil. La ley de 19 de abril de 1939 de viviendas protegidas, será uno de los pilares más importantes de la propaganda del Régimen en estos años, utilizando como principal instrumento, la Obra Sindical del Hogar, que a principios de los años 40, levanta el grupo «Bermúdez de Castro» en el Cercado Bajo Cartuja, siendo la primera promoción granadina acogido a esta nueva legislación, y siendo a la vez, la primera actuación de la Obra Sindical del Hogar como promotora.

Por otro lado, en 1943 se presenta el anteproyecto del plan de ensanche y reforma de la ciudad, antecedente del plan de Alineaciones. Se pretende, por fin, ordenar el casco urbano y su desarrollo futuro que, se espera, proporcionará nuevo suelo residencial. Sin embargo, paradójicamente, en los suelos afectados por este anteproyecto se produce una revalorización que obligará a los promotores de viviendas sociales buscar suelos fuera de esa ordenación.

- *Los capítulos cuarto y quinto* están dedicados al inicio y desarrollo de las primeras promociones construidas en la Vega que serán el origen del actual barrio de la Chana. Aquí, la abundante documentación, ha permitido la división en dos capítulos.

En ellos queda claro, por un lado, que el primer asalto a la vega granadina para construir viviendas sociales es en los suelos de la actual Chana, siendo, además, el gobernador civil y jefe provincial de Falange, Pizarro Cenjor, el que compra en 1943 suelo en plena vega noroeste para levantar, en parte del terreno, «La Victoria», un grupo proyectado por la Falange para falangistas. En el resto de ese suelo, la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura levantará tres grupos más, con un total de 412 viviendas.

A la Obra Sindical del Hogar se une en 1952 la Asociación Benéfico Constructora «Nuestra Señora de las Angustias» (presidida por el arzobispo de esta capital), que compra los terrenos al norte de los de la Obra Sindical del Hogar en la Chana. Este Patronato levantará en total 408 viviendas y 24 locales comerciales en las dos fases de la actual barriada de las Angustias, así como la escuela y la iglesia.

Hay que mencionar también que en 1951 se ha aprobado definitivamente el Plan de Alineaciones que deja fuera de su ámbito los terrenos donde se levantan estas barriadas así como las que levanta el Patronato de «Santa Adela» en el Zaidín.

- *El capítulo sexto* se refiere al actual barrio del Zaidín, siendo de nuevo un gobernador civil y jefe provincial del Movimiento, Fernández Victorio, quién posibilitará en segundo asalto a la vega, en este caso al sur del municipio, utilizando como instrumento el Patronato de Santa Adela. En el pago del Zaidín se compra el metro de terreno casi la mitad del precio que por esas mismas fechas el Patronato de las Angustias paga por los terrenos de la Chana, por lo que está claro el por qué el Patronato de Santa Adela elige este terreno, donde levantará casi las 2.000 viviendas del Grupo «Generalísimo Franco» entre 1953 y 1959.

CONCLUSIONES

Si se observa la foto-plano que acompaña a estas conclusiones (a partir de ahora, Plano Final), formado por la unión de dos microfilms del vuelo aéreo de 1956, conocido como «vuelo americano», sobre el que se han señalado con distintos colores las zonas del municipio mencionadas en los capítulos de esta Tesis, se puede apreciar a simple vista que:

1. En esos momentos (1956), el casco urbano consolidado ocupa una superficie semejante a la de comienzos del siglo XX. Sin embargo, su población se ha duplicado entre una y otra fecha, pasado de 75.570 personas como población de derecho en el Censo de 1900, a 154.589 personas en el Censo de 1950.
2. Las actuaciones mencionadas en este trabajo se sitúan, en un primer momento, en suelos de contacto, bien en sectores urbanos completos como las Eras de Cristo (en rosa en el citado Plano) o el Cercado Bajo de Cartuja (en color rojo), o en solares de tamaño medio como el grupo de Casas Baratas que forman el Barrio Fígaros (en verde en el Plano Final).
También se iniciará la construcción de Casas Baratas en los terrenos municipales de las Eras Cristo en la década de los años 20.
3. En un segundo momento, coincidiendo con los años de la Guerra Civil, se siguen construyendo los grupos de viviendas sociales promovidos por la Obra Nacional de Construcción de Casas para Inválidos, Obreros y Empleados en estos suelos de contacto, tanto del Cercado Bajo, como junto al Camino de Ronda. Pero también levanta un primer grupo en los suelos rurales de la Carretera de la Sierra, aprovechando, como siempre, la existencia, como infraestructura mínima, de una vía de comunicación local o comarcal (estos tres grupos aparecen coloreados de rojo en el Plano final).
Quizás con el grupo levantado en la Carretera de la Sierra se ha dado el primer paso para construir viviendas sociales de promoción pública en suelos rurales.
4. Y, por último, serán los años finales de la Guerra Civil, los que marquen un tercer momento en el desarrollo de las promociones públicas de viviendas sociales, en las que las mismas se desarrollan masivamente, ocupando también una parte importante de la vega granadina.

Ya en el mismo año 1939 aparece la Ley de Viviendas Protegidas y se crea el germen de la que será la mayor constructora de este tipo de viviendas a escala nacional, la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura (OSH).

Y a principios de los años 40, la OSH construye el grupo «Bermúdez de Castro» (en rojo claro en el Plano final) en el único suelo de contacto disponible, por lo que, en ese mismo momento se buscan suelos en plena vega donde seguir levantado viviendas sociales.

Así surge primero la ocupación de la vega noroeste, con la compra de parte de una gran finca, estratégicamente situada entre dos vías importantes de comunicación,

las carreteras antigua y nueva de Málaga (antes carretera de Pinos Puente), donde la OSH levantará cuatro grupos de viviendas (Grupos «La Victoria», «San Cristóbal», «Mulhacén» y «Alzamiento Nacional»).

Posteriormente, en 1947, cuando la legislación de promoción a la vivienda social amplía el número de entidades que pueden solicitar el máximo de beneficios para la construcción de viviendas protegidas, apareciendo las entidades benéficas de construcción, será cuando la Asociación Benéfico Constructora de Nuestra Señora de las Angustias compre los suelos lindantes con los grupos de la OSH con la *intención* de levantar 800 viviendas, más equipamientos básicos (iglesia, escuela, mercado y hogar de juventudes).

En 1956 se han levantado tres de los cuatro grupos de la OSH y la primera fase de la Barriada de las Angustias (en azul claro en el Plano final), pero en las fincas limítrofes se levantarán, poco después de la realización de esta foto, cuando ha cambiado la legislación de promoción a la vivienda social, aumentando los beneficios a los promotores privados, las macro barriadas de la Encina y de la Chana (en azul oscuro en el Plano final, así como el resto del terrenos comprados por el Patronato de las Angustias).

En la vega sur se observa el barrio del Zaidín en ese mismo año del vuelo americano (se han coloreado de amarillo las viviendas del Grupo «Generalísimo Franco» (la tercera fase aparece en cimientos) y el Grupo «Comandante Valdés»). También se han coloreado los terrenos donde se levantará el Grupo «La Cruzada» y los suelos próximos donde ya se aprecian construcciones o movimiento de tierras.

Por último, en este Plano aparece coloreada de morado la barriada de «Haza Grande» (la de la «Lancha de Cenes» queda fuera del campo de estas dos fotos).

Así pues, a simple vista es posible detectar las tensiones que todas las zonas coloreadas están originando respecto al casco urbano consolidado. Porque hay que considerar otro elemento:

- La existencia de diferentes leyes urbanísticas con las que, en principio, se intenta mantener un control de los distintos usos que se localizan en un término municipal, especialmente en lo concerniente al caso urbano y su crecimiento futuro.

Pero también en este trabajo se pone de manifiesto la incapacidad de políticos y técnicos municipales a la hora de disponer de los instrumentos de planeamiento adecuados para una ordenación racional del suelo municipal. Desde las corporaciones de la Dictadura de Primo de Rivera, con la experiencia del fracasado ensanche de la ciudad en terrenos de las Eras de Cristo, hasta la insuficiencia del Anteproyecto (1943) primero y luego del Plan de Alineaciones (1951) para ordenar el desarrollo de la ciudad, es evidente un desencuentro entre los intereses urbanos municipales y la actuación de otros organismos públicos cuya finalidad es la promoción masiva de viviendas protegidas.

Ese desencuentro se irá solucionando con la aplicación de distintas medidas por parte de unos y otros hasta que, finalmente, en 1955 se modifique el Plan de

Alineaciones, recalificando como suelo urbano las barriadas hasta ese momento fuera de ordenación.

Pero en este largo proceso se han beneficiado distintos colectivos sociales:

- En primer lugar, los ocupantes de las viviendas sociales, aunque una parte de ellos pertenecen a las capas medio-altas del Régimen a los que iban destinadas las viviendas de mayor calidad pues son los únicos que pueden pagar el alquiler-amortización de las mismas.
- En segundo lugar, los organismos públicos promotores de estas viviendas, puesto que tienen una función eminentemente propagandística. Pero junto al paternalismo político, estas entidades han creado a su alrededor una «casta» de agentes privados que se beneficiaran directa o indirectamente de estas promociones públicas (intermediarios, contratistas, técnicos), que han gozado de una situación privilegiada por cuanto, por un lado, saben los terrenos por dónde va a crecer la ciudad y, por otro lado, tienen acceso a materiales intervenidos y destinados a las viviendas protegidas: La escasa calidad final de todas las promociones e, incluso, de las consiguientes reparaciones de las mismas, sólo se puede explicar cuando la cantidad de materiales intervenidos empleadas en ellos es inferior a la oficial. Esto solo es una hipótesis pero lo suficientemente extendida para tener una base real.
- Y, también, se benefician las promotoras privadas que aprovechando la localización de las barriadas de viviendas protegidas en suelos rurales, compraron a bajo precio las fincas colindantes en espera de una próxima recalificación «de facto» una vez que a esas promociones de viviendas protegidas hayan llegado las infraestructuras básicas (acometidas de electricidad, saneamiento y abastecimiento).
- Y, por último, son importantes en todo este proceso los propietarios de las fincas donde se ubican los primeros grupos de viviendas sociales en la vega puesto que la venta a bajo precio de una parte de su propiedad ha posibilitado la compra de la misma bien por la OSH o por el PSA y la futura recalificación del resto de su finca sin coste adicional alguno, apareciendo una reconversión profesional de terrateniente a promotor inmobiliario.

Y en cuanto a los perjuicios originados por este proceso destacan dos básicamente:

- Las barriadas de viviendas sociales de promoción pública en principio sólo constan de viviendas, sin equipamientos y con una infraestructura mínima que a veces tarda tanto en llegar, en relación a la necesidad existente, que las viviendas se ocupan sin tener siquiera los servicios mínimos (electricidad, abastecimiento o saneamiento). Pero tampoco existen escuelas ni comercios, ni consultorios médicos. Durante varios años en estas barriadas se sobreviven en unas condiciones pésimas de habitabilidad. Poco a poco las condiciones mejoraron: se asfaltan calles, se entuban acequias, se construyen escuelas, mercados, consultorios, hay líneas regulares de transportes urbanos...

Y justo cuando esta situación empieza a cambiar, los promotores privados construyen sus viviendas en las zonas limítrofes, aprovechando las dotaciones en principio destinadas a aquellas primeras barriadas, rentabilizando las mismas sin ningún tipo de cesión o coste adicional al de la propia construcción de viviendas. Pero con el aumento de población, el déficit dotacional seguirá existiendo en esas barriadas primeras de promoción pública.

- Este proceso, por otro lado, y a escala municipal, origina un crecimiento descontrolado y anárquico, perjudicando, así, al conjunto del municipio que en vez de crecer de forma controlada y armónica, lo hace según le van forzando las circunstancias que le marcan los organismos ligados en principio a Falange y posteriormente también a la Iglesia.

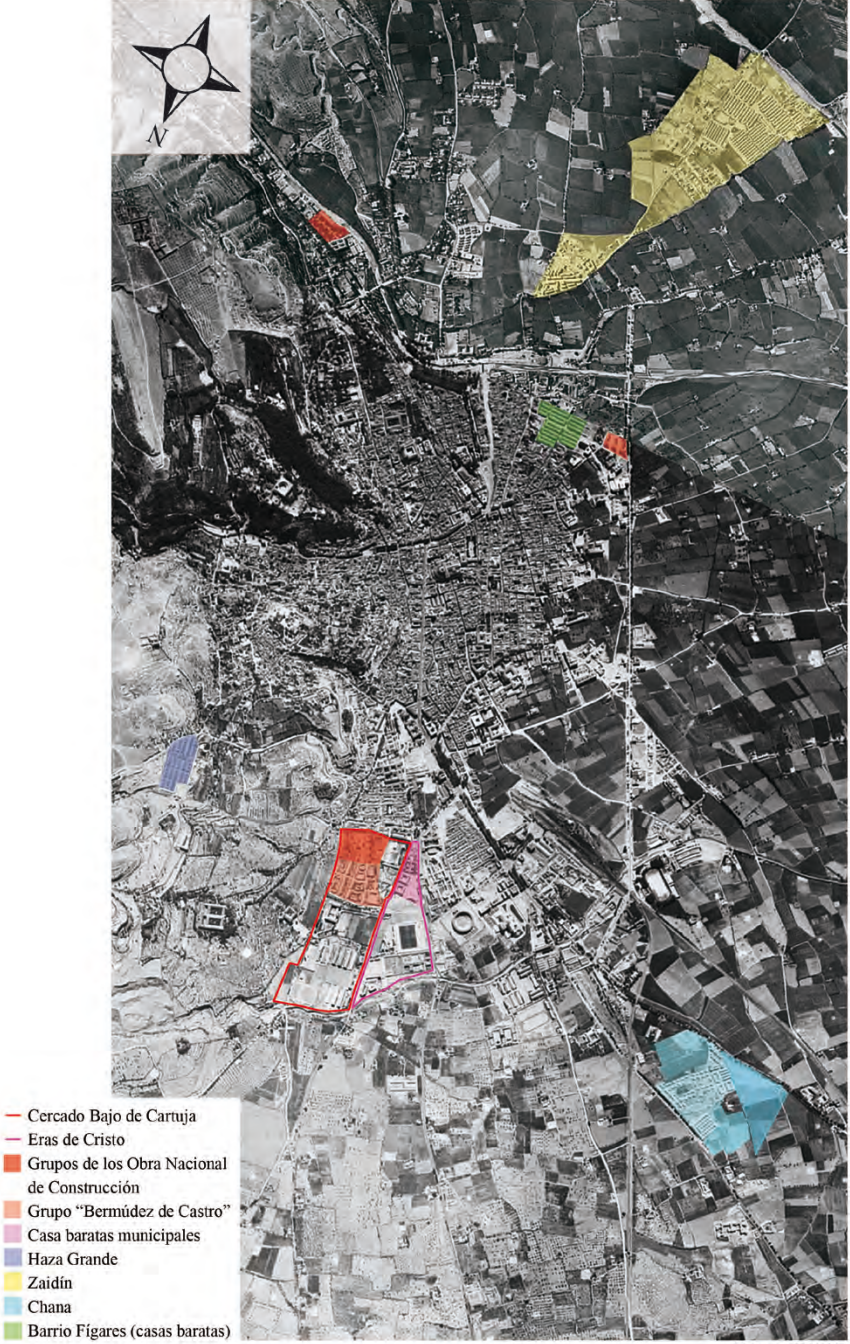
Cuando a finales de los años 60 se acompasen los instrumentos urbanísticos municipales y la ciudad existente, todo este proceso de ocupación «ilegal» del espacio está ya consolidado y, por tanto, debe ser el Ayuntamiento el que se adapte a estas nuevas barriadas metidas «con calzador» en el suelo municipal. La declaración del famoso «polígono del Zaidín» siendo alcalde Sola Rodríguez-Bolívar es una muestra de esa aceptación de lo inevitable en provecho propio (rentabilidad política): compra de una extensión importante de suelo a precio controlado para que sea la iniciativa privada la que construya viviendas sociales.

Y así, a finales de los años 50 se ha conseguido lo que se llevaba intentando desde 1939; que fuera la iniciativa privada la que acometiera la construcción de viviendas sociales. Son los momentos en que los beneficios legales, la acumulación de capital, el aumento del nivel de vida y la expectativa de unas importantes plusvalías motivan a la iniciativa privada.

Pero para que ese momento se produzca, ha habido que soportar un importante coste social por parte de los primeros habitantes de las barriadas de viviendas protegidas y, en menor medida, de los nuevos habitantes de esas promociones privadas que sufrirán también la falta de equipamientos. Y también un coste municipal, puesto que el municipio debe llevar la infraestructura y los equipamientos a una serie de barriadas, alejadas del casco urbano, mientras que con una planificación adecuada, estos nuevos barrios hubieran estado en suelo más cercanos al casco urbano, con una dotación adecuada de servicios y equipamientos y con unas condiciones de habitabilidad aceptables.

Así pues, han sido las especiales circunstancias históricas y sociales las responsables en gran medida de la configuración actual del casco urbano consolidado, tal como esperamos haber aclarado a lo largo de este trabajo.

Granada 1956



Fuente: CECAF